

„In einem gewissen Sinne politisch belastet“

*Bevölkerungswissenschaft und Bevölkerungspolitik zwischen
Entwicklungshilfe und bundesrepublikanischer Sozialpolitik
(1960er und 1970er Jahre)*

von Heinrich A. Hartmann

Bevölkerungspolitische Konzepte hatten im Katalog der bundesdeutschen Sozialpolitik in der Nachkriegszeit einen schweren Stand. Qualitative Ansätze der Demographie waren durch die eugenischen Rassenlehren des Nationalsozialismus als Grundlage der Politik nach Kriegsende nicht mehr denkbar. Aber auch Versuche einer quantitativen Regulierung und Steuerung der Geburtenraten waren nach den Fehlleitungen nationalsozialistischer Familienpolitik weitgehend tabuisiert. Politiker und Wissenschaftler der 1960er und 70er Jahre waren sich dieser schwierigen Kontinuitäten und der Assoziationen, die sich mit demographischen Fragestellungen im deutschen Fall verknüpften, sehr bewusst und beschrieben die zurückhaltende und ambivalente Haltung bundesdeutscher Politik gegenüber jeglicher Form von bevölkerungspolitischen Maßnahmen.¹

Dabei verkannten allerdings viele Zeitgenossen die zahlreichen Kontinuitäten, die teils personell, teils inhaltlich diese demographischen Ansätze auch mit den sozialpolitischen Handlungsfeldern der Nachkriegszeit verbanden. Die Forschungen der letzten Jahre haben in dieser Hinsicht gezeigt, dass viele ehemalige Exponenten der Volksforschung ihr wissenschaftliches Interesse auch in der frühen Bundesrepublik fortsetzen konnten.² Dieser Aufsatz will über die Frage personeller Netzwer-

¹ Franz Xaver Kaufmann, Warum nicht Bevölkerungspolitik, in: Sabine Rupp/Karl Schwarz (Hrsg.), Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Fschr. für Hermann Schubnell. Boppard 1983, 35–44; hierzu auch Heidrun Kaupen-Haas (Hrsg.), Der Griff nach der Bevölkerung. Aktualität und Kontinuität nazistischer Bevölkerungspolitik. Nördlingen 1986, 121–145. Dargestellt ist dies etwa bei Rainer Mackensen, Bevölkerungsforschung 1920–1950 in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Das Konstrukt „Bevölkerung“ vor, im und nach dem Dritten Reich. Wiesbaden 2005, 510–550; Daniel Schmidt, Von der Krise zur Chance – Die Politik der „Bevölkerung“. Deutsche und europäische Diskurse seit 1970, in: Petra Overath (Hrsg.), Die Vergangene Zukunft Europas. Bevölkerungsforschung und -prognosen im 20. und 21. Jahrhundert. Köln 2011, 117–142.

² Alexander Pinwinkler, Historische Bevölkerungsforschungen. Deutschland und Österreich im 20. Jahr-

ke hinaus darstellen, wie gerade neue entwicklungspolitische Agenden und globale Herausforderungen von Bedeutung waren, um den Wert demographischen Wissens im bundesdeutschen Sozialstaat neu zu besetzen.

Um dies zu beleuchten, werden in diesem Beitrag die institutionellen Spiegelungen, Einflüsse und Vernetzungen analysiert, die sich in der Bundesrepublik entlang der Debatten um eine „Weltbevölkerung“ in den 1960er und 1970er Jahren ergaben. Teile der bundesdeutschen Sozialpolitik lassen sich dabei auch als Reaktion auf „Modernisierungs“politiken der Entwicklungshilfe in anderen Teilen der Welt verstehen. Parallel zur amerikanisch geprägten Modernisierungstheorie bildete sich mit der demographischen Transitionslehre in den frühen Nachkriegsjahren ein komplementärer Erklärungsansatz, der wirtschaftliche und demographische Entwicklungen in einen kausalen Zusammenhang stellte.³ Ebenso, wie sich wirtschaftliche Entwicklung in Bevölkerungsmustern niederschlug, so war in dieser Lehre des demographischen Übergangs auch die Veränderung des „Reproduktionsverhaltens“ einer Gesellschaft von Einfluss für die wirtschaftlichen Lebensstandards. Diese vermutete wechselseitige Kausalität war Grundlage für einen politischen Diskurs, der durch die Demographie sozialpolitische und wirtschaftspolitische Felder in gegenseitiger Abhängigkeit diskutierte. Diese neue Ökonomie demographischer Fragestellung kann nicht als rein nationalstaatlicher Prozess verstanden werden, zumal er sich in verschiedenen Ländern, wenn auch in jeweils unterschiedlichen Formen, vollzog.

Allerdings sind diese Prozesse, die zur Wiederentdeckung von demographischen Wissensfeldern führten, kaum als lineare Abläufe, etwa im Sinne von ‚Verwestlichung‘, ‚Amerikanisierung‘ oder gar ‚Europäisierung‘ zu verstehen. Vielmehr zeigt

hundert. Göttingen 2014; *Ursula Ferdinand*, Historische Argumentationen in den deutschen Debatten zu Geburtenrückgang und differentieller Fruchtbarkeit. Fallbeispiel Karl Valentin Müller (1896–1963), in: Josef Ehmer (Hrsg.), Bevölkerungskonstruktionen in Geschichte, Sozialwissenschaften und Politiken des 20. Jahrhunderts. Transdisziplinäre und internationale Perspektiven. Themennummer der HSR 31, 2006, 208–235; *Thomas Etzemüller*, Ein ewigwährender Untergang. Der apokalyptische Bevölkerungsdiskurs im 20. Jahrhundert. Bielefeld 2007.

3 *Simon Szreter*, The Idea of Demographic Transition and the Study of Fertility Change: A Critical History, in: *Population and Development Rev.* 19, 1993, 659–701; *Paul Demney*, Social Science and Population Policy, in: *Population and Development Rev.* 14, 1988, 451–479; *Susan Greenhalgh*, The Social Construction of Population Science. An Intellectual, Institutional, and Political History of 20th Century Demography, in: *Comparative Studies in Society and History* 38, 1996, 26–66; *Dennis Hodgson*, Demography as Social Science and Policy Science, in: *Population and Development Rev.* 9, 1983, 1–34.

sich an dem ‚verminten Feld‘ der Bevölkerungspolitik, dass gerade die Diskussion um globale ‚Notwendigkeiten‘ Auswirkungen im eigenen Land haben konnte, die von verschiedenen Akteuren – der Politik ebenso wie etwa der Presselandschaft – geprägt wurden. Eine solche Form der „transnationalen“ Einbettung zeigt, dass für viele Politikbereiche weder nationale Politiken noch supranationale Strategien hinreichende Erklärungsfaktoren bieten, sondern dass vielmehr beides miteinander in einem zirkulären Zusammenhang stand. Viele beteiligte Akteure waren zwischen nationaler Politik und einer neuen, global denkenden Expertenkultur, die die Grenzen des Nationalstaats weit überschritt, zu verorten.

Dieser Beitrag argumentiert, dass die Gegensätze von „innen“ und „außen“ – also von bundesdeutscher Gesellschaftspolitik einerseits und nach außen gerichteter Entwicklungspolitik andererseits – gerade im Bereich der Bevölkerungspolitik weit weniger scharf waren, als dies bei einem oberflächlichen Blick auf ministerielle Zuständigkeiten zunächst scheint. Trotz des scheinbaren Gegensatzes einer pronatalistisch ausgerichteten bundesdeutschen Familienpolitik und den hierzu im Gegensatz stehenden international ausgerichteten Kampagnen zur Verhinderung der „Weltbevölkerungsexplosion“ bezogen sich diese Heterotype immer wieder aufeinander und legitimierten sich gegenseitig. Institutionell und argumentativ lassen sich Überschneidungen zwischen beiden Dimensionen erkennen, die es nahelegen, den Graben zwischen den historischen Forschungen zur sozialpolitischen Neuausrichtung des Sozialstaats⁴ einerseits und andererseits zu internationalen Entwicklungspolitiken und Modernisierungskonzeptionen im Kalten Krieg⁵ zu überdenken. Obwohl beide historiographischen Felder in letzter Zeit große Aufmerksamkeit

4 Aus der überbordenden Literatur zu Fragen einer transnationalen Verortung des Sozialstaats: *Peter Baldwin*, *The Welfare State for Historians*, in: *Comparative Studies in Society and History* 34, 1992, 695–707; *ders.*, *Der europäische Wohlfahrtsstaat: Konstruktionsversuche in der zeitgenössischen Forschung*, in: *Zs. für Sozialreform* 49, 2003, 45–63; *Martin Lengwiler*, *Risikowahrnehmung und Zivilisationskritik. Kulturgeschichtliche Perspektiven auf das Gesundheitswesen der USA*, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 10, 2013, 479–490; *Hans-Günther Hockerts*, *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*. (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 199.) Göttingen 2011.

5 Für die Vielfalt, aber auch die Stärke einer solchen historiographischen Richtung *Corinna R. Unger*, *Histories of Development and Modernization. Findings, Reflections, Future Research*, in: *H-Soz-u-Kult*, 9.12.2010, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001> (abgerufen 20.1.2015); *Hubertus Büschel/Daniel Speich-Chassé*, *Entwicklungswelten, Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*. Frankfurt am Main 2009.

erhalten haben⁶ und insbesondere auf Fragen von Wissenszirkulationen und ihren Auswirkungen auf die Kategorien des Sozialen gesetzt haben⁷, so arbeiten sie doch mit sehr unterschiedlichen räumlichen Bezugsrahmen. Diskutiert die Sozialstaatsforschung heute kritisch die Westernisierungs- und Europäisierungsthesen⁸, fokussierte die Forschung zu Entwicklungskonzepten gerade auf postkoloniale Perspektiven, die sich häufig eher auf Abhängigkeiten zwischen einem ‚entwickelten Westen‘ und dem Rest der Welt richteten und dabei die zirkulären Wirkungen und Transfers vernachlässigten.⁹ Auch in dem hier behandelten Bereich verdeckt die Mimesis des Bevölkerungsbegriffs – also die ständige Neudefinition von wissenschaftlichen und politischen Bezugsrahmen –, wie sehr die Wiederetablierung bevölkerungspolitischen Wissens in Westdeutschland mit der Frage der „Weltbevölkerungsexplosion“ verbunden war.¹⁰ Die „Eine Welt“ prägte auch die gesell-

6 Für den deutschen Kontext etwa *Bastian Hein*, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*. München 2006; *Heide-Irene Schmidt*, *Pushed to the Front. German Foreign Assistance Policy, 1958–1971*, in: *Contemporary European History* 12, 2003, 473–507.

7 Etwa *Daniel Speich*, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie. (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 212.)* Göttingen 2013; in Hinsicht auf eine Wissensgeschichte des Sozialstaats etwa *Martin Lengwiler*, *Internationale Expertennetze und nationale Sozialstaatsgeschichte. Versicherung der Silikose in Deutschland und der Schweiz (1900–1945)*, in: *Journal of Modern European History* 7, 2009, 195–216.

8 *Ulrich Herbert*, *Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze*, in: ders. (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*. Göttingen 2002, 7–44; *Hartmut Kaelble*, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*. München 2007, 340ff.; *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*. 2. Aufl. Göttingen 2010; *Anselm Doering-Manteuffel*, *Amerikanisierung und Westernisierung*, Version: 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 18.1.2011, http://docupedia.de/zg/Amerikanisierung_und_Westernisierung?oldid=84584 (abgerufen 10.4.2015).

9 Als Kritik an der vorgeblichen Homogenität von Modernisierungsvorstellungen aus einer postkolonialen Perspektive *Frederick C. Cooper*, *Writing the History of Development*, in: *Journal of Modern European History* 8, 2010, 5–23.

10 In den bisherigen Arbeiten zur bundesdeutschen Gesellschaftsgeschichte wird hier lediglich diskurs-historisch argumentiert, etwa *Dorothee Weibrecht*, *Aufbruch in die Dritte Welt. Der Internationalismus der Studentenbewegung von 1968 in der Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen 2012. Eine gewisse Ausnahme bildet hier die Arbeit von *Eva Maria Silies*, die die deutsche Diskussion um die Pille in einen breiten europäischen und transnationalen Bezugsrahmen einordnet: *Eva-Maria Silies*, *Liebe, Lust und Last. Die Pille als weibliche Generationserfahrung in der Bundesrepublik 1960–1980. (Göttinger Studien zur Generationsforschung, Bd. 4.)* Göttingen 2010.

schaftspolitischen Befindlichkeiten der 1970er Jahre und hatte Einfluss auf die Neuausrichtung von Politikfeldern.¹¹

Hierzu wird auf den folgenden Seiten zunächst knapp die Situation von Bevölkerungsforschung und -politik in der frühen Bundesrepublik skizziert. Hieraus hervorgehend soll der Prozess beschrieben werden, durch den neue Akteure und Netzwerke auf eine Eingliederung der Bundesrepublik in globale bevölkerungspolitische Programme hinarbeiteten. Im darauffolgenden Abschnitt wird dargestellt, dass dieser Prozess wesentlichen Einfluss auf die institutionellen Zuständigkeiten hatte und hier insbesondere die Eröffnung des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden im Jahre 1973 als ein wesentliches Ergebnis dieses Prozesses betrachtet. Abschließend beleuchtet der Beitrag, wie Bevölkerungspolitik in den 1970er Jahren durch diese doppelte Verankerung zu einem Überblendungspunkt von politischen und ministeriellen Interessen und Zuständigkeiten wurde.

I. Bevölkerungspolitische Ansätze in der frühen Bundesrepublik

Nach dem Ende von Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg brachen die zuvor so prominenten bevölkerungswissenschaftlichen Ansatzpunkte nicht vollständig ab, doch sie veränderten ihre Form nachhaltig. So kam etwa der Historisierung der Bevölkerungsentwicklung in der frühen westdeutschen Forschungslandschaft ein wichtiger Platz zu, die Bevölkerungsgeschichte wurde teilweise zu einem Platzhalter demographischer Expertise, die in anderen Wissenschafts- und Politikfeldern wenig Raum fand.¹² Einer der Felder, in denen nach wie vor in größerem Ausmaß demographische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler arbeiteten, war der Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik und der damit häufig verbundenen gesundheitspolitischen präventiven Maßnahmen. Für einige Wissenschaftler, die ihre Karriere im Nationalsozialismus begonnen hatten, boten solche

¹¹ Hierzu *David Kuchenbuch*, „Eine Welt“. Globales Interdependenzbewusstsein und die Moralisierung des Alltags in den 1970er und 1980er Jahren, in: GG 38, 2012, 158–184.

¹² *Werner Lausecker*, Bevölkerung/Innovation/Geschichtswissenschaften, in: Rainer Mackensen (Hrsg.), Das Konstrukt „Bevölkerung“ vor, im und nach dem Dritten Reich. Wiesbaden 2005, 201–235; *Pinwinkler*, Historische Bevölkerungsforschungen (wie Anm. 2).

sozialpolitischen Felder die Möglichkeit, ihre Karriere und ihre wissenschaftlichen Interessen teilweise fortzuführen¹³, wie dies etwa am bekannten Beispiel des Mediziners und Sozialhygienikers Hans Harmsen deutlich wird.¹⁴

Der demographische Schock des Krieges hatte Ängste vor einem dauerhaften Bevölkerungsrückgang in Deutschland, der bereits in Weimarer Zeiten einer der am häufigsten diskutierten gesellschaftlichen Problemkomplexe gewesen war, wiederbelebt und stellte die Frage nach geeigneten sozialpolitischen Gegenmaßnahmen. Nach Gründung der Bundesrepublik mit ihren sozialpolitischen Institutionen bildete die dezimierte Bevölkerungszahl gemeinsam mit den zunächst sinkenden Fertilitätsraten den Hintergrund für frühe demographische Expertisen, insbesondere im Rahmen des ersten Familienberichts, wie Christiane Kuller dies herausgearbeitet hat.¹⁵ Auch das Bundesfamilienministerium, das 1951 gegründet worden war, war im Prinzip Ausdruck einer solchen politischen Persistenz einer sozialpolitischen Verankerung des Bevölkerungsbegriffs, es war allerdings zu klein, um eine gewichtige Rolle in der politischen Landschaft Westdeutschlands zu spielen.

Allerdings gab das Ministerium durchaus Impulse zu neuen Formen der Institutionalisierung familien- und bevölkerungspolitischer Expertise. So konnten sich die „Deutsche Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“ ab 1952 und die „Deutsche Gesellschaft für Bevölkerungsfragen“ ab 1953 früh auch als politikberatende Gremi-

13 Alexander Pinwinkler, „Bevölkerungsgeschichte“ in der frühen Bundesrepublik Deutschland. Konzeptionelle und institutionengeschichtliche Aspekte. Erich Keyser und Wolfgang Köllmann im Vergleich, in: Ehmer (Hrsg.), *Bevölkerungskonstruktionen* (wie Anm. 2), 131–147.

14 Mit seinen Aktivitäten in der Nachkriegszeit erreichte Harmsen nicht nur die Integration von deutschen Ärzten in internationale Entwicklungsprogramme, sondern begann aus diesen Kontexten auch bald schon die ersten Vorträge zum Thema globaler „Übevölkerung“ in der Bundesrepublik zu halten. Brief des Senators für Gesundheitswesen – Senatsdirektor Prof. Dr. Schröder (Senat Berlin) an Prof. Dr. Harmsen vom 5.12.1955, Staatsarchiv Hamburg, Bestand 364–12: „Akademie für Staatsmedizin“, Nr. 36. Diese Bemühungen führten zunächst allerdings nur zur Anerkennung der Abschlüsse des Hamburger Instituts durch die WHO, wodurch deutsche Ärzte zumindest formal im Rahmen der Programme der Vereinten Nationen tätig werden konnten. Zur Vergangenheit von Harmsen im Nationalsozialismus *Sabine Schleiermacher*, *Sozialethik im Spannungsfeld von Sozial- und Rassenhygiene*. Der Mediziner Hans Harmsen im Centralausschuß für die Innere Mission. Husum 1998; Recht ausführliche Ausführungen zu Harmsen als einer der wenigen frühen deutschen Akteure im globalen Bevölkerungsdiskurs der Nachkriegszeit bei *Eva-Maria Silies*, *Verhütung als Mittel gegen Bevölkerungswachstum*. Expertendiskussion und öffentliche Debatten in Westdeutschland in den 1960er Jahren, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 33, 2010, 246–262.

15 *Christiane Kuller*, *Familienpolitik im föderativen Sozialstaat*. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949–1975. (Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 67.) München 2004, 84 ff.

en etablieren.¹⁶ Insbesondere wurde dies aber deutlich durch die Einrichtung eines „Beirates für Familienfragen“ im Familienministerium im Jahr 1959. Mit Hans Harmsen und Karl V. Müller waren hier Vertreter beteiligt, die in der Zeit des Nationalsozialismus eine lange und intensive Tätigkeit in verschiedenen bevölkerungspolitischen Bereichen ausgeübt hatten.¹⁷

Besonders verdichteten sich die verschiedenen Stränge der demographischen Interessen in der Bundesrepublik und ihrer frühen Beziehungen zu Fragen der Entwicklungshilfe in der Person der ersten weiblichen Staatssekretärin im Familienministerium, Gabriele Wülker. Sie hatte in Hannover Anfang der 1940er Jahre zum Thema der Volkskunde und -geschichte promoviert und reihte sich damit ein in die wichtige strukturgeschichtliche Schule, die durch historisch-demographische Fragestellungen die Wege der völkisch definierten Nationalgesellschaft erklärbar machen wollte.¹⁸ In der Nachkriegszeit war sie im Auftrag des Alliierten Kontrollrats in Fragen der Flüchtlingspolitik aktiv und war in diesem Rahmen gemeinsam mit Karl V. Müller auch Mitglied im Europäischen Rat für Flüchtlingsfragen.¹⁹ Bevor Wülker 1957 ins Familienministerium berufen wurde, war sie bereits Mitglied des Arbeitskreises „Familie und Sozialpolitik“ der Gesellschaft für sozialen Fortschritt. Ihre Berufung zur Staatssekretärin des Ministeriums war ein deutliches Politikum, da sie nicht nur die erste Frau in einer politischen Spitzenposition war, sondern auch stellvertretend für eine protestantisch orientierte Familien- und Sozialpolitik stand, wohingegen das Ministerium bis dahin nachhaltig von einer katholischen Tradition geprägt worden war.²⁰

Die Karriere von Wülker im Ministerium blieb von kurzer Dauer. Bereits 1959 schied sie aus der Position der Staatssekretärin wieder aus. Doch blieb sie an bevölkerungs- und sozialpolitischen Themen interessiert und lehrte in Zukunft als Professorin an der Ruhr-Universität Bochum zu Fragen der bevölkerungspolitischen Maßnahmen und fortschrittlicher Familienplanung im Rahmen der Entwicklungshilfe. Auch auf bundespolitischer Ebene stellte sie ihr Engagement nicht ein, sondern betätigte sich weiterhin als Fachexpertin, etwa im „Unterausschuss für Fragen

16 Ebd. 99 ff.

17 *Ferdinand*, Historische Argumentationen (wie Anm. 2).

18 Art. „Wülker, Gabriele“, in: Munzinger Online/Personen – Internationales Biographisches Archiv, <http://www.munzinger.de/document/00000008099> (abgerufen am 10.4.2015).

19 *Kuller*, Familienpolitik (Anm. 15), 102.

20 „Die Dame im Amt“, in: *Der Spiegel*, 11.12.1957. Dazu auch *Kuller*, Familienpolitik (wie Anm. 15), 85 ff.

der Bevölkerungspolitik in Entwicklungsländern“ für den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ).

Die Familie zum Angriffspunkt einer neuen Sozialpolitik zu machen, stellte bereits in den 1950er Jahren einen Begegnungspunkt zwischen den Praktiken sozialstaatlicher Intervention und neuen Ansätzen einer modernisierungstheoretisch basierten Entwicklungspolitik dar, die in Form der Theorie des demographischen Übergangs in dieser Zeit einen der wichtigsten Komplexe der Modernisierungstheorie entdeckte.²¹

In der Bundesrepublik selbst führte diese wiederentdeckte Bedeutung der Familienpolitik zu einer kurzzeitigen Öffnung gegenüber bevölkerungspolitischen Ideen in den 1960er Jahren, was insbesondere 1968 in einem politisch intendierten und mit 2,4 Millionen DM äußerst großzügig ausgestatteten DFG-Programm zur Bevölkerungspolitik zum Ausdruck kam.²² Die Initiative für ein solches neues Programm kam zunächst aus dem wissenschaftlichen Beirat des Familienministeriums, allerdings machten sich sowohl das Innenministerium als auch das Statistische Bundesamt diese Initiative schnell zu eigen. Mit der beginnenden Konjunktur demographischer Fragestellungen in der deutschen Politik verlor das Familienministerium, das 1969 mit dem Gesundheitsministerium zum neuen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) fusioniert wurde, die Hoheit über die Fragen der Bevölkerungswissenschaft, die sich gleichzeitig von den Fragen einer reinen Familienpolitik löste.

II. Der Sprung aus der Marginalität – Bevölkerung als globales Thema

Zu Beginn der 1960er Jahre etablierte sich mit der Entwicklungspolitik ein weiteres, institutionell unabhängiges Politikfeld westdeutscher Politik, das einerseits auf globalisierte wirtschaftliche Verflechtung, andererseits aber auch auf ein neues und wachsendes zivilgesellschaftliches und kirchliches Agenda-Setting reagierte.²³ Wa-

21 Szreter, *The Idea* (wie Anm. 3).

22 Heinz Wewer, Bevölkerungswissenschaft – Instrument der Bevölkerungskontrolle? Geschichte, Methoden und Tendenzen der Bevölkerungswissenschaften, in: *PolZG* 24, 1974, No. 33, 3–23, hier 5.

23 Weitbrecht, *Aufbruch*, (wie Anm. 8), 40ff. und 53ff.

ren die ersten Jahre dieser unabhängigen deutschen Entwicklungspolitik noch geprägt von eher wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, so veränderte sich dies sukzessive unter den Entwicklungsministern Hans-Jürgen Wischnewski und insbesondere ab 1968 Erhard Eppler.

Dies war die Situation, als im Herbst 1969 General William Draper einen Deutschlandbesuch unternahm. Er kannte Deutschland, wo er schon während des Kriegs stationiert und anschließend bis 1947 als Chef der Wirtschaftsabteilung für die USA im Alliierten Kontrollrat tätig war. Er arbeitete in diesem Kontext nicht nur eng mit George C. Marshall bei der Umsetzung von dessen Plan zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands und Europas zusammen, sondern definierte auch gemeinsam mit Konrad Adenauer und Ludwig Erhard die Grundsätze westdeutscher Planungs- und Wirtschaftspolitik.

Die politische Landschaft hatte sich allerdings bei seinem Besuch im Herbst 1969 grundlegend gewandelt. Nicht nur die Gesprächspartner waren durch die sozialliberale Regierungsbildung nach der Wahl andere, sondern auch die Themen. Draper war nicht mehr im Auftrag der US-Regierung als wirtschaftspolitischer Experte nach Deutschland gekommen, sondern als Mitbegründer und Präsident des 1965 gegründeten „Population Crisis Committee“, einer Nichtregierungsorganisation, die sich als Lobbyorganisation für Anliegen einer neuen internationalen Bevölkerungspolitik in Zeiten einer globalen demographischen Bedrohung verstand. Durch die Stärkung nationalstaatlicher Programme zur Bevölkerungspolitik versuchte man gleichzeitig die ethischen Fallstricke einer Politik der Familienplanung zu vermeiden, die spätestens seit der päpstlichen Enzyklika „Humanae Vita“ von 1968 offen zutage lagen.²⁴ Intendiertes Mittel zu einer solchen entpolitisierten und moralisch unverdächtigen Politik war die Gründung einer UN-Organisation für Bevölkerungsfragen, die gleichzeitig innerhalb der „UN-Familie“ eine strukturelle Stärkung des Bevölkerungsthemas auf verschiedenen Ebenen durchsetzen sollte. Im gleichen Jahr 1969 war dies mit der Gründung des United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) gelungen, der allerdings zunächst kaum über finanzielle Ressourcen verfügte. Zweites Ziel des Population Crisis Committee war die Unterstützung nationaler Familienplanungsorganisationen, die ihrerseits unter dem Dach der Londoner International Planned Parenthood Federation (IPPF) seit 1952 zusammengefasst waren.

24 *Matthew Connelly*, *Fatal Misconception. The Struggle to Control World Population*. Cambridge, Mass. 2008.

Als Vorsitzender des Komitees ging es Draper darum, die Bundesregierung und insbesondere den Entwicklungsminister Erhard Eppler von der Notwendigkeit einer angemessenen Beteiligung Westdeutschlands an den Aktivitäten zur Bevölkerungspolitik und Familienplanung in den Entwicklungsländern zu überzeugen.²⁵ Zu diesem Zweck trafen sich Draper und Eppler Mitte November in einem kleinen Hotel in der Nähe von Stuttgart und besprachen die entsprechenden Möglichkeiten.²⁶ Drapers Verhandlungen waren im Prinzip erfolgreich. Westdeutschland übernahm einen wichtigen Anteil an der Finanzierung dieser „population taskforce“. Bereits im folgenden Jahr wurde die Bundesrepublik mit einem Anteil von 1,5 Millionen Dollar am immer noch höchst moderaten UNFPA-Budget von 15 Millionen Dollar zum zweitgrößten Geberland der neuen UN-Organisation. Daneben versprach Eppler, sich weiter für eine nachhaltige „Bevölkerungspolitik“ (ein Begriff, den Eppler stets explizit benutzte) einzusetzen. Diese Bemühungen zeitigten in den folgenden Jahren zahlreiche Ergebnisse: Das Entwicklungsministerium wirkte auf einen Kompromiss mit der Opposition hin, um eine vorsichtige Neuausrichtung der Entwicklungspolitik in Richtung von Gesundheitsvorsorge und Familienplanung zu ermöglichen.²⁷ Eppler selbst sprach in seinem Essay über die neuen entwicklungspolitischen Prinzipien der Bevölkerungspolitik als erstes zentrales Werkzeug einer am Menschen und seinen sozialen und kulturellen Bedürfnissen orientierten Entwicklungshilfe.²⁸

Im Gegenzug bekam Eppler als einziger ministerieller Vertreter einer nationalen Regierung einen Sitz im Beirat des UNFPA. Die Hälfte des Budgets der Organisation kam weiterhin aus den USA, aber Westdeutschland wurde zum zweitwichtigsten Beitragszahler, noch vor Schweden, Kanada und Großbritannien. Vor der Aufnahme Deutschlands in die UNO war die Beteiligung am UNFPA damit nicht zuletzt ein Fuß in der Tür der internationalen Organisationen und damit ein diplomatisches Werk-

25 Dies entsprach nach Angaben des ersten Vorsitzenden des Fonds einem allgemeinen Vorgehen der ersten Jahre, das auf sehr diskrete Lobbyarbeit gegenüber nationalen Regierungen setzte, um den Fonds zu etablieren. Die Bundesrepublik war nach den USA in den Augen von Draper und den Vorsitzenden des UNFPA die wichtigste nationale Regierung, um die neue Organisation dauerhaft zu finanzieren. Vgl. *Rafael M. Salas*, *International Population Assistance: The First Decade. A Look at the Concepts and Policies which Have Guided the UNFPA in Its First Ten Years*. Oxford 1979.

26 Brief von General Draper an Bundesminister Erhard Eppler vom 24. November 1969; Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PAAA), B 58 II, Nr. 998.

27 *Silies*, Verhütung (wie Anm. 14), 255.

28 *Erhard Eppler*, *Wenig Zeit für die Dritte Welt*. Stuttgart 1972, 37 ff.

zeug der Bundesrepublik in der letzten Phase der Hallstein-Doktrin.²⁹ Draper sollte sich später in einem Brief daran erinnern, dass das Engagement der US-Regierung für diesen Fonds ohne das verstärkte Engagement der Bundesregierung gar nicht denkbar gewesen wäre.³⁰

Mit diesen Aktivitäten zur Propagierung einer Politik zur Familienplanung näherte sich Draper der Bundesregierung zu einer Zeit an, in der neue Leitlinien der Entwicklungspolitik und auch eine vorsichtige Öffnung gegenüber Fragen der Bevölkerungspolitik geradezu gesucht wurden. Seit Mai 1969 gab es im BMZ Pläne zur Einrichtung eines medizinischen Referats, das in enger Koordination mit dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) aufgebaut werden sollte. Das BMJFG war gerade aus der Fusion verschiedener Ministerien entstanden, dem Familienressort drohte damit ein latenter Bedeutungsverlust. Insbesondere galt dies für Bevölkerungsfragen. In der neuen Koordination mit dem BMZ lag eine Möglichkeit, einen Teil der Expertise zu diesem Thema im Haus zu behalten.³¹

Doch für Entwicklungsminister Eppler und die Bundesregierung blieb die Frage der Bevölkerungspolitik alles andere als unproblematisch und barg ein enormes Spannungspotential. Die Bundesregierung beschäftigte sich in einer Kabinettsitzung am 11. Februar 1971 mit den Grundsätzen der künftigen Entwicklungspolitik der Bundesrepublik. Die Beteiligung an zwischenstaatlichen Programmen zur Familienplanung gehörte dabei zu den umstrittensten Positionen in den interministeriellen Aushandlungsprozessen. Die Äußerungen der Staatssekretärin im Entwicklungsministerium, Brigitte Freyh, verdeutlichen, wie stark gerade diese Fragen im Verdacht einer neokolonialen und rassistischen Politik standen. Sie gab zu Protokoll:

„daß offensichtlich die multilaterale Förderung den Vorzug verdiene, weil der Gedanke der Familienplanung in einem gewissen Sinn politisch belastet sei,

29 Zur Funktion der Deutschen Entwicklungspolitischen Ansätze zur Integration in die internationale Diplomatie und zum Verhältnis zur Hallsteindoktrin *Schmidt*, *Pushed* (wie Anm. 9); *William Glenn Gray*, *Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969*. Chapel Hill 2003; *Werner Kilian*, *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955–1973*. Berlin 2001, 275 ff. Zur Funktionalisierung internationaler Organisationen in den Interessenkämpfen des Kalten Kriegs: *Martha Finnemore*, *National Interests in International Society*. Ithaca, N. Y. 1996.

30 Brief von Draper an Erler, 1.3.1971; PAAA B 58 II, Nr. 1061.

31 Brief Staatssekretär Plate (BMJFG) an Staatssekretär Sohn (BMZ), 12.12.1969; Bundesarchiv Koblenz (künftig: BAArch), B 189 BMJFG B 3524.

nämlich durch den Verdacht, durch Geburtenkontrolle ein bedrohliches Übergewicht bestimmter Rassen oder anderer Gruppen erreichen zu wollen. Dieser Mißdeutung entgehe man am besten durch Verzicht auf bilaterale Verfahren.“³²

Gerade dieser Vorwurf eines rassistischen Imperialismus machte die Bundesregierung besonders vorsichtig, da er nicht wie gewohnt aus der DDR, sondern von dritter Seite, also von Seiten der betroffenen Entwicklungsländer, artikuliert wurde.³³ Andererseits war die damit verbundene Möglichkeit zur Eingliederung in internationale Organisationen so groß, dass die Bundesregierung dies nicht ungenutzt verstreichen lassen wollte. Schon 1970 hatte man die Position in Bezug auf die Entwicklungshilfe ein erstes Mal reformuliert. So hieß es nun:

„Germany considers the population problem to be very important for both developing and developed countries alike, and shares the view held by the United Nations that it is a human right for every family to decide how many children it wants. It endorses the recommendations of the Pearson Report on this subject, in which family planning is seen mainly as a question of education.“³⁴

Der Schwerpunkt sollte also auf Erziehungsmaßnahmen liegen und nicht auf medizinischen Eingriffen. Doch bereits mit den ersten Absichtserklärung eines verstärkten deutschen Engagements in Projekten der Familienplanung machte das Ministerium deutlich, dass es zwar eine Verstärkung der Politik wünschte; man stellte allerdings im Gegenzug zu dieser Absichtserklärung klar, dass keineswegs die offiziellen Instanzen der Bundesregierung in solchen Projekten in Erscheinung treten sollten. Schon in der ersten Stufe suchte das BMZ über die Londoner IPPF nach entsprechend geeigneten Projekten. Die Kontaktpersonen sollten von der deutschen Unterorganisation der IPPF, der ProFamilia hergestellt werden. Entsprechende Kontakte zu beiden Organisationen hatte man bei einem informellen Treffen mit Vertretern des BMZ im September 1969 intensiviert.³⁵

32 Protokoll der Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 22.9.1971; PAAA B 58 II, Nr. 1061.

33 Bericht zur Mission deutscher Politiker vom 22.9.1971 und entsprechender Vermerk vom 27.9.1971; PAAA B 58 II, Nr. 997.

34 Telegramm Auswärtiges Amt an die Botschaft in Washington, 18.8.1970; PAAA B 58 II, Nr. 998.

35 Antwortschreiben Staatssekretär Sohn (BMZ) an Staatssekretär Manger-König (BMJFG), 17.1.1970; BArch, B 189 BMJFG B 3524.

Bis zum Frühjahr 1971 legte sich die Bundesregierung darauf fest, dass eine deutsche Beteiligung an solchen Programmen mit äußerster Zurückhaltung zu geschehen habe. Vor allem müsse klar ausgeschlossen sein, dass deutsche Ärzte mit medizinischen Eingriffen, etwa zur Sterilisierung der männlichen oder weiblichen Bevölkerung in Verbindung gebracht würden. Die deutsche Hilfe könne nur sehr diskret realisiert werden, unter anderem auch deshalb, weil es in Deutschland ohnehin bisher keine Expertise im Feld der Familienplanung gebe:

„es besteht übereinstimmende Auffassung, daß bei bilateralen Projekten Deutsche nicht selbst die Projektarbeit leisten sollen (z. B. nicht die sogenannte Schleife einsetzen [hierunter ist das Intrauterine Device, IUD, zu verstehen]). [...] Technische Hilfe im eigentlichen Sinne, d. h. die Vermittlung von Wissen und Können, ist Deutschland nicht möglich, da in Deutschland Familienplanung nur unter mikro-ökonomischen Gesichtspunkten betrieben wird (nicht die Geburtenzahl als solche soll verringert werden, sondern eine jeweils bestimmte Frau will noch keine Kinder, keine Kinder mehr oder aber keine Kinder zu einem bestimmten Zeitpunkt – childspacing –), während in Entwicklungsländern der makro-ökonomische Gesichtspunkt (Verringerung der Geburtenzahl im Ganzen ohne Bezugnahme auf die Individualfamilie) entscheidend ist [...] so ist für Technische Hilfe im üblichen Sinne, d. h. für die Entsendung von Experten, kein Raum; wenn man einmal von Einzelfragen wie Evaluierung absieht.“³⁶

Im Rahmen einer multilateralen Aktion, in der Deutschland als eins von mehreren Beitragsländern zählte, war dagegen eine konzertierte Bevölkerungspolitik vorstellbar. Vor diesem Hintergrund plante die Bundesrepublik ihren Anteil am UNFPA-Budget bereits im folgenden Jahr zu verdoppeln, bis zum Weltbevölkerungsjahr 1974 auf das Siebenfache zu steigern und ihn bis 1978 sukzessive auf 25 Millionen Dollar zu erhöhen.³⁷ In dieser Phase wurden die ausgefeilten Mechanismen des Interessenlobbyismus sichtbar, die eine der Grundlagen der globalen Familienpla-

36 Handzettel für die Parlamentarische Staatssekretärin (Freyh – BMZ) bei der Sitzung des Entwicklungshilfeausschusses des Bundestages am 22.9.1971; PAAA B 58 II, Nr. 1061. Der resultierende Vorschlag lautet, dass das Geld an die nationalen Programme gegeben wird, allerdings nicht als Kredit (was wollte man auch schon zurückbekommen), sondern als sogenannte verlorene Hilfe.

37 Bericht Ministerialrat Dr. Ernst an den Staatssekretär und den Minister, 8.5.1978: „Bevölkerungspolitisches Engagement der Bundesregierung im Rahmen der Entwicklungspolitik“, BMZ; BArch B213, Nr. 17671. Dieser Betrag stieg bis 1980 weiter auf 30 Millionen, davon wurden zu diesem Zeitpunkt 5,5 Millionen Dollar an den IPPF weitergegeben.

nungskampagnen war. Es war nicht etwa der UNFPA, der versuchte, die deutschen Entscheidungsträger zu beeinflussen. Daneben engagierte sich auch die IPPF als Statthalter dieser Interessen. Im Spätsommer 1971 luden sie eine prominente Delegation deutscher Bundestagsabgeordneter und Ministeriumsvertreter zu einer Studienreise durch Entwicklungsländer ein, in deren Verlauf den Teilnehmenden die Realitäten der globalen Bevölkerungsbedrohung in ihren nationalen und lokalen Dimensionen verdeutlicht werden sollten.³⁸ Die Kosten dieser Reise wurden wiederum von einer Anzahl verschiedener amerikanischer Stiftungen getragen.³⁹ Vor dem Start der Reise lud die IPPF die Teilnehmenden, wie auch Bundeskanzler Willy Brandt, Entwicklungsminister Erhard Eppler, die Ministerin für Familie und Gesundheit Käte Strobel, Außenminister Walter Scheel und Innenminister Hans Dietrich Genscher für den 26. August 1971 förmlich zu einem Abendessen im Bonner Königshof ein. Gastgeber war der gerade neu gewählte Präsident des IPPF, Rafael Salas, gemeinsam mit seinem engen Vertrauten General Draper. Bei dieser Gelegenheit unterstrichen die Vertreter der Bundesregierung und vor allen Dingen Außenminister Walter Scheel die wachsende Bedeutung, die die Bundesregierung der Frage der Begrenzung eines weltweiten Bevölkerungswachstums zumaß.⁴⁰

38 Brief des BMZ an Auswärtiges Amt, 22.7.1971; „Das Interesse des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit an Fragen der Bevölkerungspolitik und Familienplanung ist bekannt. Die Reise dürfte daher mit seinem Einverständnis auch dem Ziel dienen, die Bereitschaft des Bundestages zu weiteren finanziellen Leistungen für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen zu vergrößern“; PAAA B 58 II, Nr. 997.

39 Mitglieder dieser Mission waren Günter Rinsche (CDU), Reinhard Bühling (SPD), Wilhelm Helms (FDP), Willi Peiter (SPD), als Stellvertreter kamen zudem mit Ralf Lützenkirchen (CDU), Sigord Illing (SPD). Als ministeriale Teilnehmer für das BMZ Mdg Hartig, Walter Rau und Martin Schmid, für das Auswärtige Amt Gerhard Pfeiffer, für das BMJFG Adolf von Arnim. Daneben wurde die Delegation von den Journalisten Hans Jörg Bell (Neue Westfälische Zeitung), Heli Bolesch Ihlefeld (Stern), Klaus Pressler (Hamburger Morgenpost), Udo Schmidt (Saarbrücker Zeitung) und Markus Timmer (Nachrichten für den Außenhandel) begleitet; Telegramme vom 23.7.1971 und 28.7.1971 von Mdg Schmid (BMZ) an IPPF und UNDP; PAAA B 58 II, Nr. 997. Zudem können wir aus einem Bericht der deutschen Botschaft in Teheran vom 6.9.1971 (ebd.) entnehmen, dass auch ein Vertreter von Pro Familia, Dr. Hinrichs, an dieser Studienreise teilnahm. Zu den Aktivitäten großer amerikanischer Stiftungen im Bereich der Familienplanung: Marc Frey, Experten, Stiftungen und Politik. Zur Genese des globalen Diskurses über Bevölkerung seit 1945, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 4, 2007, 137–159; Paul Weindling, Modernising Eugenics. The Role of Foundations in International Population Studies, in: Giuliana Gemelli/Roy MacLeod (Eds.), American Foundations in Europe. Grant-Giving Policies. Cultural Diplomacy and Trans-Atlantic Relations, 1920–1980. Brüssel 2003, 167–180.

40 Entwurf für die Tischrede des Ministers, 17.8.1971; PAAA B 58 II, Nr. 997.

Am folgenden Tag begann die Gruppe ihre Reise, die sie zu Besuchen nach Teheran, Neu Delhi, Kalkutta, Jakarta, Hongkong und Nairobi führte.⁴¹ In den Augen des UNFPA war diese Aktion ein Erfolg: Die Bundesregierung beschloss, ihre Beitragszahlungen zum Fonds in den nächsten zwei Jahren auf 3 Millionen Dollar zu verdoppeln, auch wenn Draper zunächst auf eine noch entschlosseneren Steigerung gehofft hatte. 10 bis 20 Prozent dieses Betrages waren dabei direkt für die IPPF vorgemerkt, die ihrerseits einen wichtigen Anteil ihres Budgets vom UNFPA erhielt. Die Finanzierung einer privaten NGO war der Bundesregierung untersagt, konnte aber auf diesem komplizierten Weg dennoch erreicht werden. Die Aktivitäten der internationalen Familienplanungsorganisation konnten unterstützt werden, ohne dass die Bundesregierung als direkter Financier in Erscheinung trat.

III. Fruchtbarer Boden für Geburtenkontrolle – gesellschaftliche Diskurse zur Familienplanung

An der Reise des UNFPA nahmen nicht nur Politikerinnen und Politiker teil. Zusätzlich waren ausgewählte Journalisten eingeladen. Die Frage der Berichterstattung war den Journalisten bzw. ihren Redaktionen in Deutschland freigestellt. Unter den sorgfältig ausgesuchten Journalisten war die hochrangigste Journalistin die Vertreterin des „Stern“, Heli Ihlefeld. Dies verweist auf eine interessante Konjunktur innerhalb der deutschen Presselandschaft. Im April 1971 hatte das französische Magazin „Le Nouvel Observateur“ die Öffentlichkeit mit der Titelgeschichte „Je me suis fait avorter“ geschockt, mit der fast 350 prominente französische Frauen für das Recht auf Abtreibung in Frankreich protestierten. Der „Stern“ hatte gemeinsam mit Alice Schwarzer diese Initiative aufgenommen und eröffnete am 8. Juni ein Heft mit dem Titel: „Wir haben abgetrieben“, das in der deutschen Öffentlichkeit heftige De-

41 Kurzzeitig hatte die Leitung der Delegation auch das Ziel, von Hongkong aus einen Besuch in Peking zu machen, dessen Pläne zu einer rigiden Ein-Kind-Politik in Kreisen der Entwicklungshelfer auf sehr großes Interesse stießen. Trotz der strikten Informationspolitik von Seiten des Auswärtigen Amts („Die Reise Teilnehmer sollen erst im letzten Augenblick über den Besuch Pekings unterrichtet werden“) musste ein solcher Besuch aus Sicherheitsinteressen im letzten Moment abgesagt werden; Schreiben von AA an BMZ vom 16.8.1971, berichtet über Weisung 13.8.1971; PAAA B 58 II, Nr. 997. Zur allgemeinen Faszination für die neuen Pläne Chinas zur Geburtenkontrolle: *Susan Greenhalgh*, *Just One Child. Science and Policy in Deng's China*. Los Angeles 2008.

batten um die Frage nach dem Recht, das eigene Reproduktionsverhalten zu steuern, nach sich zog.⁴²

Debatten um die Frage des unfreien Reproduktionsverhaltens in der „Dritten Welt“ waren keinesfalls losgelöst von diesen Debatten in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit. Immer wieder debattierte etwa der „Stern“ die Möglichkeiten sexueller und reproduktiver Selbstbestimmung durch neue Verhütungstechniken. Die Möglichkeiten männlicher Sterilisation für deutsche Männer wurden dabei an Hand der zeitgleichen Massensterilisation, des „Anti-Baby-Festivals“ im indischen Kerala illustriert.⁴³ Die Forderungen deutscher Aktivistinnen und Aktivisten lassen sich einerseits als Teil einer westeuropäisch konvergierenden Entwicklung zur Neuverhandlung des Privaten verstehen, andererseits waren sie aber auch Ausdruck der globalen Einordnung individueller Handlungen.⁴⁴

Die Berichterstattung über die Reise deutscher Abgeordneter kann in diesem Sinne unter anderem als Statement in einem politischen Diskurs innerhalb der bundesrepublikanischen Gesellschaft gelesen werden. Wenn Abtreibung eines der Mittel war, mit dem man in den Entwicklungsländern versuchte, die Bevölkerungsexplosion zu verhindern, wie sollte man sie dann im eigenen Land verbieten dürfen?⁴⁵

42 „Wir haben abgetrieben!“, in: Stern, Nr. 24 v. 6.6.1971, 16–24.

43 „Das Anti-Baby-Fest“, in: Stern, Nr. 34 v. 15.8.1971, 14–19.

44 Hierzu etwa *Belinda Davis*, Transnation und Transkultur. Gender und Politisierung von den fünfziger bis in die siebziger Jahre, in: Sven Reichardt/Detlef Siegfried (Hrsg.), *Das Alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa 1968–1983*. Göttingen 2010, 313–334, hier 328 ff.; *Michael Schwartz*, Frauen und Reformen im doppelten Deutschland. Zusammenhänge zwischen Frauenerwerbsarbeit, Abtreibungsrecht und Bevölkerungspolitik um 1970, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*. Göttingen 2008, 196–214, hier 203 f. Ilse Lenz hat darauf hingewiesen, dass die Frauenbewegungen in der Bundesrepublik sich als semiöffentliche Bewegungen verstehen lassen; in dieser Hinsicht erscheint es auch wichtig, diskursive Verstrickungen in ihrem semiöffentlichen, meist nicht offiziellen Charakter zu deuten; *Ilse Lenz*, *Das Private ist politisch?! Zum Verhältnis von Frauenbewegung und alternativem Milieu*, in: Reichardt/Siegfried (Hrsg.), *Das Alternative Milieu* (wie oben), 375–404, insbes. 396 ff. Max Wingen sollte einige Jahre später diesen Grundsatz als Notwendigkeit zu einer „demographischen Bildung“ als Grundlage des eigenen Handelns sprechen; *Max Wingen*, „Population education“ als bevölkerungspolitische Aufgabe. Anmerkungen zum pädagogischen Ansatz einer demographisch akzentuierten Gesellschaftspolitik, in: Rupp/Schwarz (Hrsg.), *Beiträge* (wie Anm. 1), 89–107; *Kuchenbuch*, *Eine Welt* (Anm. 11).

45 In diese Richtung argumentierte eine Reihe von Artikeln, die etwa im „Stern“ vor und nach 1971 erschienen waren, insbes. „Der Entschärfte Mann“, in: Stern, 12.3.1972, 60–64; eine ähnliche Artikelserie zur „technischen“ Aufklärung hatte die Zeitschrift „Constanze“ 1963 und 1964 lanciert. Auch im „Stern“ waren solche Berichte über den Einsatz von Verhütungsmitteln schon Anfang der 1960er vorgekommen, wo-

Und andersherum, wie sollte man den Begriff der „reproductive rights“, den die Frauenbewegung innerhalb Deutschlands reklamierte, auf Deutschland beschränken können? Über die Forderungen der Frauenbewegungen waren die beiden Diskurse ineinander verwoben und führten zur Aneignung eines Konzepts, das ganz wesentlich auf einer internationalen und globalen Bühne ausgehandelt worden war.

Auch dies spiegelt sich im Fall des Besuchs der deutschen Delegation in den demographischen „Krisengebieten“ der Entwicklungsländer. Beim Besuch in Indien wurden die deutschen Abgeordneten vom „Indian National Herald“ interviewt. Laut der indischen Zeitung erklärten Delegationsteilnehmer:

„the recent law on liberalisation of abortion [in India] had aroused great interest in their country [Germany] and their Government was studying the measure to find out if it could be adopted in West Germany also. Family planning, it said, was a ‚way of life‘ in West Germany.“⁴⁶

Damit verwiesen die Abgeordneten auf die Debatte um den Paragraphen 218. Gleichzeitig belegt dies das hybride Selbstverständnis der deutschen Delegierten, die versuchten, den Anschein belehrender Entwicklungshelfer soweit wie möglich zu vermeiden. In ihrem Bericht nach dem offiziellen Besuch an das Bonner Außenministerium legte die deutsche Botschaft in Indien dar, „die Offiziellen haben es sehr geschätzt, daß die Besucher sich nur unterrichteten, es aber unterließen, Ratschläge zu erteilen“.⁴⁷ Einige Tage später berichtete wiederum die Botschaft in Teheran zum Besuch der deutschen Delegation: „Ziel der Reise war es, [...] später das Verständnis für diese Fragen [der Familienplanung] in der Bundesrepublik mehr als bisher zu wecken.“⁴⁸

Die Besuche der deutschen Delegation waren damit wesentlich mehr als nur eine Studienreise zu den Inhalten aktueller Entwicklungspolitik. Zumindest diskursiv wurden sie in einen Zusammenhang mit den allgemeinen Grundsätzen der Bevölkerungs- und Familienpolitik in der Bundesrepublik gestellt. Die Interessensbekundungen deutscher Abgeordneter können damit als Ausdruck einer diskursiven Ver-

durch laut Silies „sich das Feld der öffentlich-medialen und expertendominierten Debatten um die Geburtenkontrolle in Entwicklungsländern“ erweiterte; Silies, Verhütung (Anm. 14), 257; David V. Glass, Familienplanung in Westeuropa. Programme und Wirklichkeit, in: Wolfgang Köllmann/Peter Marschalk (Hrsg.), Bevölkerungsgeschichte. Köln 1972, 362–389, hier 370.

46 National Herald vom 3.9.1971.

47 Bericht der Botschaft in New Dehli an das Auswärtige Amt, 8.9.1971; PAAA B 58 II, Nr. 997.

48 Bericht der Botschaft in Teheran an das Auswärtige Amt, 6.9.1971; PAAA B 58 II, Nr. 997.

knüpfung verstanden werden, die die Handlungs- und Interventionsmuster im entwicklungspolitischen Sinne wie auch im Sinne deutscher Sozialpolitik mitbestimmte und gleichzeitig eine gewisse Uneindeutigkeit und Widersprüchlichkeit in der Selbstpositionierung zu erklären hilft.

In einem Moment wie der Reise der Bundestagsabgeordneten begann die vermeintlich klare politische Zuordnung des Bevölkerungsbegriffs zu verschwimmen. Gingen viele Zeitzeugen davon aus, dass der Bevölkerungsbegriff in der deutschen politischen Handlungsagenda klar konservativ besetzt gewesen sei, wie dies etwa der Demograph Franz Xaver Kaufmann retrospektiv formulierte⁴⁹, so galt dies nicht in Bezug auf die neuen entwicklungspolitischen Agenden um 1970, die wesentlich von zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Organisationen angeregt und von der sozialliberalen Regierung aufgenommen wurden.⁵⁰

Dies war kein bundesrepublikanisches Unikum; so hatten die Bevölkerungsfragen in den 1960er Jahren auch in den USA schon zu parteiüberspannenden Koalitionen geführt. Die amerikanischen Lobbyisten, die etwa im Auftrage des Population Crisis Committee für die Beteiligung der Bundesrepublik warben, verstanden sich explizit als nicht parteipolitisch gebunden, sondern versuchten in einem technokratischen Sinne eine „globale Krise“ zu managen.⁵¹ In dem Moment, in dem dieses neue Interesse an der Regulierung von Bevölkerung wiederum mit den hochaktuellen gesellschaftlichen Diskussionslagen innerhalb der bundesrepublikanischen Gesellschaft in Kontakt trat, etablierte sich über die Grenzen der politischen Lager hin-

49 Kaufmann, Warum nicht Bevölkerungspolitik (wie Anm. 1); hierzu auch Schmidt, Von der Krise zur Chance (wie Anm. 1).

50 Dieser Trend zur Neuausrichtung hin zu agrar- und sozialpolitischen Handlungsagenden war schon einmal in der Amtszeit von Walter Scheel begonnen worden, wurde aber durch vehemente öffentliche Debatten über Sinn und Zweck der Entwicklungshilfe zunächst schnell wieder unterbrochen. Ein umso radikalerer Wandel vollzog sich dann mit der Übernahme des Ministeriums durch Erhard Eppler im Oktober 1968. Vgl. Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt (wie Anm. 6), 110 und 116ff. Zur Frage des zivilgesellschaftlichen Drucks auf die entwicklungspolitischen Prinzipien in der Bundesrepublik ebd. 129 und Weibrecht, Aufbruch (wie Anm. 10), 40ff.

51 Derek Hoff, The State and the Stork. The Population Debate and Policy Making in US History. Chicago 2012, 179ff.; Tom Robertson, Revisiting the Early 1970s Commoner-Ehrlich Debate about Population and Environment. Dueling Critiques of Production and Consumption in a Global Age, in: Corinna R. Unger/Heinrich Hartmann (Eds.), A World of Populations. The Production, Transfer and Application of Demographic Knowledge in the Twentieth Century in Transnational Perspective. New York 2014, 108–128; Thomas Borstelmann, The 1970s. A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality. Princeton 2012, 231.

weg ein Konzept politischer Intervention in soziale Verhältnisse, das Bevölkerungs- politik als eine mögliche Dimension verstand.⁵²

IV. Die Neuordnung eines institutionellen Netzes

Allerdings waren die Debatten zu einer sich entwickelnden „Dritten Welt“ und familien- und sozialpolitischen Fragestellungen bei weitem nicht nur auf diskursiver Ebene miteinander verbunden. Auch die institutionellen Rahmen bedingten sich zu einem gewissen Grad gegenseitig. Zwei Aspekte einer solchen institutionellen Verschränkung seien hier ausgeführt:

A) Die Vorsicht der Bundesregierung gegenüber Fragen von Familienplanung in Entwicklungskontexten war bei näherem Hinschauen weit weniger absolut, als dies den Anschein hatte. Im Februar 1971 entschied das Kabinett, dass entsprechende Hilfe in diesem Bereich vor allen Dingen über internationale Organisationen geleitet werden sollte. Daneben hielt sich die Bundesregierung allerdings eine Hintertür offen: 1. konnte man auf den expliziten Wunsch eines Empfängerlandes aktiv werden. 2. beschloss man, dass die Bundesregierung in solchen Fällen nicht etwa eigene Experten in die Entwicklungsländer senden, sondern stattdessen deutsche Nichtregierungsorganisationen mit der Durchführung solcher Programme beauftragen sollte. Damit war vor allem die Frankfurter Pro Familia gemeint⁵³, die von der Bundesregierung nicht nur mit der Sondierung für mögliche Projekte⁵⁴, sondern in den 1970er Jahren auch mit einem ersten Projekt in Tunesien betraut wurde. Pro Familia war damit in doppelter Hinsicht eine Nichtregierungsorganisation mit staatlichem Auftrag: Seit 1967/68 gehörte der Verband neben den kirchlichen Institutionen zu den anerkannten Trägern der sexualwissenschaftlichen Beratung an deutschen Schulen und war als solcher bereits in einem regelmäßigen Austausch mit dem BMJFG⁵⁵; zum anderen engagierte sich der Verband als Statthalter deutscher Bevöl-

52 *Kuchenbuch*, „Eine Welt“ (wie Anm. 11).

53 „Bilateral wird eine Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland bevorzugt.“ Ergebnisvermerk über eine Ressortbesprechung im Auswärtigen Amt, 24.4.1972; PAAA B 58 II, Nr. 1062.

54 Schreiben Staatssekretär Sohn (BMZ) an Staatssekretär Manger-König (BMJFG), 17.1.1970; BArch B 189 BMJFG B 3524.

55 *Kuller*, Familienpolitik (wie Anm. 15), 239; *Silies*, Verhütung (wie Anm. 14), 252 ff.; *dies.*, Liebe (wie Anm. 10), 226 ff.

kerungspolitik in Entwicklungsländern. Ihr Mitbegründer war der bereits oben erwähnte Hans Harmsen, der sich für ein deutsches Engagement in Fragen einer Weltbevölkerung engagierte.⁵⁶

B) Auf Vorschlag von Indien, Indonesien und einigen anderen Entwicklungsländern beschlossen die Vereinten Nationen 1971, das Jahr 1974 als Weltbevölkerungsjahr auszurufen. Im gleichen Jahr sollte in Bukarest die Weltbevölkerungskonferenz abgehalten werden. Den Ministerialinstanzen der Bundesrepublik verursachte dies einiges Kopfzerbrechen. Die neuen Aktivitäten von Eppler und den Referaten des Entwicklungsministeriums führten zu Verwirrung über die Zuständigkeiten auf internationaler Bühne. Das Entwicklungsministerium beanspruchte die Führungsrolle für diese Aktivitäten und lud die betroffenen Vertreter der anderen Ministerien zu einer ersten Koordinationssitzung ein. Für die vorangegangenen Weltbevölkerungskonferenzen von 1954 und 1965 hatte hingegen das Innenministerium die Delegationen zusammengestellt, wodurch sich die irritierte Reaktion des zuständigen Staatssekretärs im BMZ, Dr. Hartenstein, erklärte:

„[Bei der Konferenz] werden selbstverständlich auch Probleme der Dritten Welt zu den wichtigen Konferenzthemen gehören. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Verhältnisse in den entwickelten Ländern außer acht gelassen würden. Da es sich um eine Weltbevölkerungskonferenz handelt, wird gerade der vergleichenden Untersuchung der Verhältnisse in den verschiedenen Staaten, der Diskussion alternativer bevölkerungspolitischer Zielsetzungen und ihrer ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen größte Bedeutung zukommen. Das ergibt sich auch [...] auf Grund der bisherigen Vorarbeiten. Ich darf hierzu insbesondere auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Bevölkerungsforschung hinweisen, die im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen gebildet wurde.“⁵⁷

Zwischen beiden Ministerien blieb die Situation, ausgelöst durch diesen Konflikt, über die nächsten Monate gespannt, bis man sich darauf einigte, wie in ande-

56 Bereits 1960 hielt Hans Harmsen im Rahmen der „Funk-Universität“ des RIAS einen Vortrag für das breite Publikum unter dem Titel „Entwicklungstendenzen der Bevölkerung der Erde“, in dem er die bedrohliche Entwicklung der Weltbevölkerung und die Notwendigkeit zum Handeln hervorhob. Sendemanuskript vom 21.6.1960, Sammlung der Freien Universität Berlin, ZVN 104; dazu auch *Silies*, Verhütung (wie Anm. 14).

57 Brief von Dr. Hartkopf (BMI) an das BMZ, 5.9.1972; PAAA B 58 II, Nr. 1061.

ren Ländern auch, die Oberhoheit dem Außenministerium zu überlassen und damit eine neutrale Vermittlerinstanz einzusetzen.

In den Folgejahren dominierte die Entwicklungsfrage als entscheidendes Paradigma die deutschen Aktivitäten im Feld der Demographie. Das Innenministerium hatte vor dem Hintergrund der Weltbevölkerungsdebatte ein neues Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB) geplant, das 1972 eröffnet werden sollte.⁵⁸ Aber auf Grund der angespannten Haushaltslage durch die Ölkrise, die auch schon ein stärkeres UNFPA-Engagement der Bundesregierung verzögerte, musste dieses Vorhaben auf 1973 verschoben werden. Nach Aussagen der Ministeriumsvertreter stand ein solches Projekt in direktem Zusammenhang mit den Aktivitäten bei der Vorbereitung der Konferenz von Bukarest. Als „leading house“ dieser Aktivitäten hätte das Innenministerium das BIB gleichsam als externe Fachabteilung benötigt und führte diese Gründung auch offensiv im Konflikt mit dem BMZ an.

Dem Entwicklungsministerium gingen solche eher wissenschaftlich angelegten Aktivitäten hingegen lange nicht weit genug. Demographie als Wissenschaft kam in den Augen des BMZ nur ein „Informationscharakter“⁵⁹ zu, die Statistik dürfte dabei nur eine untergeordnete Rolle spielen. Der Schwerpunkt der Politik müsse auf konkrete Aktivitäten gelegt werden und solle sich nicht mehr auf die reine Arbeit an Zahlen beschränken.

Einen guten Monat später machte die UNFPA deutlich, dass diese Auffassung des BMI an den Planungen der internationalen Organisationen selbst vorbeiging. Im Oktober 1972 bat man die Bundesregierung um eine offizielle Beteiligung mit deutschen Daten am „World Fertility Report“.⁶⁰ Dieser Bericht beruhte auf einer Methodologie, die im Entwicklungskontext getestet worden war und deren Paradigmen im Kontext der Nachkriegsmodernisierungsdebatten standen.⁶¹ Die Erkenntnisse einer solchen Methode sollten auf vergleichender Basis für die Weltbevölkerung verallgemeinert werden. „World population“ war in diesem Sinne ein entscheidendes Programm im Zeitalter der Verwaltung neuer globaler Ressourcenknappheit.⁶²

58 Hierzu *Schmidt*, Von der Krise zur Chance (wie Anm. 1).

59 Antwortschreiben vom 7.9.1972; PAAA B 58 II, Nr. 1061.

60 *Gerd Rückert*, Kinderwunsch und Geschlechterpräferenzen in Entwicklungsländern. Ergebnisse des World Fertility Survey, in: Rupp/Schwarz (Hrsg.), Beiträge (wie Anm. 1), 477–493.

61 *Nancy Riley/James McCarthy*, Demography in the Age of the Postmodern. Cambridge 2003, 89ff.

62 *Kuchenbuch*, „Eine Welt“ (wie Anm. 11); *Corinna R. Unger*, Family Planning: A Rational Choice? The Influence of Systems Approaches, Behavioralism, and Rational Choice Thinking on Mid-Twentieth Century

Dies erscheint wichtig, wenn man die Bundesrepublik in einen internationalen Vergleich stellt. Das bereits erwähnte BIB wurde vergleichsweise spät gegründet.⁶³ Die Beteiligung an internationalen *surveys* und *reports* bildete einen Kontext, durch den Demographie in der Bundesrepublik wieder denkbar wurde, gewissermaßen als Antwort auf eine globale Bedrohung. Zum Zeitpunkt, als die UNFPA die Bundesrepublik um entsprechendes Datenmaterial bat, existierte dieses weder, noch gab es eine Institution, die man mit einer entsprechenden Erhebung beauftragen konnte⁶⁴, da es nicht offizieller Teil der Aktivitäten des Statistischen Bundesamtes war.

Stattdessen übernahm der UNFPA zunächst die Ausbildung und lud die offiziellen Vertreter der westlichen Länder zu Seminaren über die besten Erhebungsmethoden für Fertilitätsstudien ein. So wurden etwa die Vertreter des BMI und des Statistischen Bundesamtes 1972 zu einem Seminar nach Ankara und Istanbul eingeladen.⁶⁵ In diesem Kontext war der Erfahrungsaustausch nicht darauf beschränkt, der „Dritten Welt“ die richtigen Methoden beizubringen, sondern vielmehr in umgekehrter Richtung die bisher angewandten Methoden zu lernen. Hierzu sei nur etwa auf die frühen Erfahrungen der Türkei mit den sogenannten KAP-Methoden (Knowledge, Attitudes and Practices) oder dem Value-of-Children-Verfahren verwiesen⁶⁶, die im Entwicklungskontext erarbeitet wurden und nun durch die Integration Westdeutschlands in die vergleichenden Settings ihren Weg in die Bundesrepublik fanden. Die grundlegende methodische Verschiebung bestand dabei darin, dass Demographie mit verhaltenspsychologischen Methoden bearbeitet wurde, die sich paradigmatisch um die Frage des individuellen Reproduktionsverhaltens drehten. „[Es geht darum,] auf den in den meisten westeuropäischen Ländern immer noch weit-

Family Planning Programs, in: Unger/Hartmann (Eds.), *World of Populations* (wie Anm. 51), 58–82; zum Begriff der Weltbevölkerung *Heinrich Hartmann*, „No Technical Solution“: Historische Kontexte einer Moralökonomie der Weltbevölkerung, in: *JbEurG* 15, 2014, 31–49.

63 Das Argument der „verspäteten“ Bevölkerungswissenschaften wird etwa dezidiert vertreten in: *Wewer*, *Bevölkerungswissenschaft* (wie Anm. 22).

64 Brief von Rafael Salas an Neufeldt im Auswärtigen Amt vom 3.10.1972; PAAA B58 IIB, Nr. 1061; in der Bundesrepublik gab es Anfang der 1970er Jahre keine demographischen Institute, lediglich zwei spezialisierte Lehrstühle (Kiel und Bochum) und lediglich in Kiel einen Diplomstudiengang für Demographie und Bevölkerungspolitik; *Wewer*, *Bevölkerungswissenschaft* (wie Anm. 22), 15.

65 Dienstreisebericht vom 7.2.1972; PAAA B58 IIB, Nr. 1062.

66 *Heinrich Hartmann*, A Twofold Discovery of Population. Assessing the Turkish Population through its „Knowledge, Attitudes and Practices“, 1962–1980, in: Unger/Hartmann (Eds.), *World of Populations* (wie Anm. 51), 178–200.

hin unterentwickelten Stand der institutionalisierten Geburtenkontrolle aufmerksam zu machen“, hieß es in einer Übersicht über den Stand der Frage von Familienplanung in Westeuropa.⁶⁷ Des rhetorischen Spiels der Begriffe von Entwickelt-Unterentwickelt bediente sich der Autor im Sinne der Lobbyarbeit für eine Stärkung der Bevölkerungswissenschaften nur zu gerne.

Der wissenschaftliche Paradigmenwechsel in der Bundesrepublik vollzog sich nicht aus dem Aufgreifen bestehender Wissensbestände heraus, sondern aus einem transnationalen Kontext. In seiner Selbstdarstellung zum zehnjährigen Jubiläum lehnte das BIB einen Zusammenhang zum Entwicklungs- und Modernisierungskontext ab und sah seine eigene Geschichte in erster Linie als Antwort auf eine Geburtenkrise in Westdeutschland.⁶⁸ Gleichzeitig spiegelt sich in dieser Selbstdarstellung auch, wie wichtig inzwischen eine verhaltenspsychologische Methode für die Arbeit des Instituts geworden war, die damit gleichzeitig aufs Engste mit dem Entwicklungskontext verwoben war.⁶⁹ Die 1970er Jahre sahen nicht nur ein langsames Wiedererstarken demographischer Wissenschaften in der Bundesrepublik, sondern amalgamierten gleichzeitig die Begriffe von Demographie und Entwicklung. „Weltbevölkerung“ wurde zu einem modernisierungstheoretisch aufgeladenen Begriff, dem gleichzeitig eine zutiefst normative Dimension in den innenpolitischen Debatten zukam.

Damit war die Frage des Engagements der Bundesregierung in Bezug auf ein bevölkerungswissenschaftliches bzw. sogar ein bevölkerungspolitisches Engagement im Entwicklungskontext ein schwieriges Feld. Die regelmäßig aufkommenden Bedenken gegenüber dem Verhältnis von Bevölkerungspolitik und deutscher Vergangenheit, gerade außerhalb der eigenen Grenzen, waren den ministerialen Verantwortlichen nur zu bewusst.⁷⁰ Auch hier stellte allerdings die Integration in die Fra-

67 Glass, Familienplanung (wie Anm. 45), 367.

68 Ansprache des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Innern, Carl-Dieter Spranger, in: 10 Jahre Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Themennummer Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 9, 1983, 9–11.

69 Festvortrag von Herrn Prof. Dr. Karl Martin Bolte, Universität München, Mitglied des Kuratoriums des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung: „Überlegungen zur Weiterentwicklung soziologisch orientierter Bevölkerungstheorie“, in: ebd. 12–21.

70 „Das Thema ‚Familienplanung in Entwicklungsländern‘ war in politischen Führungskreisen der Bundesrepublik Deutschland bis etwa Mitte/Ende der sechziger Jahre noch weithin tabuisiert, – und zwar wegen unserer eigenen nationalen Vergangenheit und möglicherweise auch weniger religiöser Vorstellungen über unzulässige Eingriffe in die körperliche Integrität“, Bericht Ministerialrat Dr. Ernert an den

gen internationaler verhaltenspsychologischer Vergleichssettings einen Ausweg aus diesem politischen Generalverdacht dar. Mit den Gymnicher Thesen beschloss die Bundesregierung im Juni 1975, kurz nach den öffentlichkeitswirksamen Dringlichkeitsrufen im Bericht des Club of Rome⁷¹, deutsche Hilfe für Familienplanungsprogramme „wegen der besorgniserregenden Zunahme der Weltbevölkerung“ bei einem entsprechenden Wunsch der Empfängerländer zu einem wichtigen Pfeiler deutscher Entwicklungspolitik zu machen.⁷² Der zuständige Ministerialrat, Dr. Ernert, berichtete an Staatssekretär und Minister, wie dabei die ideologische Falle umgangen werden konnte:

„Auch heute noch wird gelegentlich – nur – von ‚Familienplanung‘ gesprochen und übersehen, daß ‚bevölkerungspolitisches Engagement‘ ein erheblich weiteres Spektrum von Maßnahmen bedeutet [...]. Politisch rechts angesiedelte Abgeordnete scheinen im allgemeinen eher bereit zu sein, als unumgänglich anzuerkennen, daß auf diesem Sachgebiet mit Entwicklungsländern zusammengearbeitet wird; während politisch mehr links orientierte und sozialpolitisch engagierte Abgeordnete eher geneigt sind, die ‚Familienplanung in Entwicklungsländern‘ als ‚isoliertes Mittel zur Geburtenverhinderung‘ mit einem Fragezeichen zu versehen (analog zur Situation in Großbritannien, wo konservative Abgeordnete eher für das Thema aufgeschlossen sind als Labour-Abgeordnete). Nach meiner Erfahrung werden aber Bedenken von keiner Seite mit Nachdruck weiterverfolgt, sobald nur einmal klargestellt worden ist, daß die Bundesregierung Entwicklungsländer nicht etwa isoliert mit Familienplanung ‚beglücken‘ will.“⁷³

Nachträglich bestätigte eine eigens von der Bundesregierung eingesetzte Kommission diese Veränderung der grundlegenden Haltung im Zeichen neuer verhaltenspsychologischer Methoden. Dort, wo es nicht mehr um die Geburtenverhinde-

Staatssekretär und den Minister, 8.5.1978: „Bevölkerungspolitisches Engagement der Bundesregierung im Rahmen der Entwicklungspolitik“, BMZ; BAArch B213, Nr. 17671.

71 *Elke Seefried*, Towards the ‚Limits to Growth‘? The Book and its Reception in West Germany and Great Britain 1972/73, in: Bull. of the German Historical Institute London 33, 2011, 3–37; *Nils Freytag*, „Eine Bombe im Taschenbuchformat“? Die „Grenzen des Wachstums“ und die öffentliche Resonanz, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 3, 2006, 465–469.

72 Es ist aufschlussreich, dass der Grundsatz, nur auf Einladung der entsprechenden Länder im November 1975 explizit nachgetragen wurde; Bericht Ministerialrat Dr. Ernert an den Staatssekretär und den Minister, 8.5.1978: „Bevölkerungspolitisches Engagement der Bundesregierung im Rahmen der Entwicklungspolitik“, BMZ; BAArch B213, Nr. 17671.

73 Ebd.

rung alleine, sondern um eine verstehende Strukturpolitik ging, die im Wesentlichen versuchte, „die phasenbedingten Gemeinsamkeiten und die landes- und kulturgebundenen Besonderheiten des Bevölkerungswachstums, im Auge [zu] haben“, könnte ein neues, ideologisch weniger belastetes Feld für die deutsche Entwicklungspolitik durchaus erschlossen werden.⁷⁴ Das zuständige Mitglied der Kommission, aus dessen Feder wohl auch die entsprechenden Passagen zu einer differenzierten Herangehensweise an die Bevölkerungspolitik kamen, war die eingangs erwähnte Gabriele Wülker, die nach ihrem Weggang aus dem deutschen Familienministerium bald als Expertin für Entwicklungspolitik an der Universität Bochum gelehrt hatte und als Expertin für die UNICEF tätig war.⁷⁵ Dadurch bot sie sich als Expertin für eine Neuformulierung der bevölkerungspolitischen Grundsätze in der Entwicklungspolitik an. Wülker hatte sich zudem mit den neuen dependenztheoretischen Kritiken an den Grundsätzen der Entwicklungspolitik als solche beschäftigt. Sie reflektierte die politischen Dimensionen einer solchen Aussage mit⁷⁶, war in der Lage, die ideologischen Brüche bevölkerungspolitischer Konzepte zu umschiffen und verkörperte damit auch in der *longue durée* die Bögen, die der Bevölkerungsbegriff zwischen den verschiedenen Feldern bundesdeutscher Politik gespannt hatte.

V. Fazit

Mit der Bevölkerungswissenschaft kehrte in den 1960er und 1970er Jahren ein Politikfeld langsam zurück in das politische Leben der Bundesrepublik, das moralisch hoch aufgeladen war – nicht nur durch die Belastungen früherer nationalsozialistischer Ansätze von Eugenik und Bevölkerungspolitik. Der Diskussion in der Bundesrepublik kam dabei der globale Kontext in gewisser Weise zugute: Die demographische Frage, die spätestens seit den 1960er Jahren weltweit wieder eine deutliche Konjunktur erfuhr, wirkte sich legitimierend auf den politischen Diskurs in der

74 Heide Wander (Hrsg.), Bedingungen und Möglichkeiten der Integrierung bevölkerungspolitischer Programme in die Nationale und die internationale Entwicklungspolitik. Frankfurt am Main 1980 [Bericht des Unterausschusses für Fragen der Bevölkerungspolitik in Entwicklungsländern im BMZ], 13.

75 Kuller, Familienpolitik (wie Anm. 15), 94; Art. „Wülker, Gabriele“ (wie Anm. 18).

76 Gabriele Wülker, Soziale Aspekte des Entwicklungsprozesses, in: Rupp/Schwarz (Hrsg.), Beiträge (wie Anm. 1), 527–534.

Bundesrepublik aus und beförderte den Institutionenaufbau in der bundesdeutschen bevölkerungswissenschaftlichen Landschaft, wie dies etwa an der Reise bundesdeutscher Abgeordneter in die Entwicklungsländer deutlich wird. Gleichzeitig war es der Bundesrepublik im Rahmen dieser Programme aber auch möglich, entwicklungspolitische Ziele neu auszuhandeln und sich hierüber auf dem Parkett internationaler Politik neue Handlungsräume zu erschließen.

Mit der neuen entwicklungspolitischen Diskussion um Familienplanung wurde auch wieder über die Frage der Familie gesprochen. Aus dem Verständnis westlicher Modernisierungstheorie heraus wurde sie zu einer Grundeinheit gesellschaftlicher Modernisierung. Das Konzept der Kernfamilie mit ein bis zwei Kindern und die Ansatzpunkte zu ihrer Bewahrung setzten westliche Industriegesellschaften mit der unterentwickelten Welt in Dialog. Dies galt gerade für Fragen von Geburtenplanung und den damit verbundenen Verhütungstechniken. Hierdurch lud sich allerdings auch das Bild der Familie in einer neuen Art und Weise moralisch auf und verband Debatten in der bundesdeutschen Gesellschaft – etwa zur Freigabe von Verhütungstechniken und der Abschaffung des Paragraphen 218 – mit einer neuen globalen ‚Moralökonomie‘ zur Gerechtigkeit von Entwicklungsmodellen. Solche Diskussionen konnten zu neuen Interessenskoalitionen führen, die politische Lager-einteilungen überbrückten. Die langsame Liberalisierung der bundesdeutschen Gesellschaft⁷⁷ zeigte hier gleichzeitig Elemente einer neuen Moralisierung der Diskussion um die Familie.

Die Tatsache, dass die Familie als soziomoralisch hochaufgeladene Projektionsfläche und als normenbildende sozialpolitische und sozioökonomische Steuerungseinheit seit den 1970er Jahren erst am Anfang einer neuen Karriere stand⁷⁸, kann somit nicht allein aus der expandierenden nationalstaatlichen Sozialpolitik erklärt werden.⁷⁹ Sie ist auch Ergebnis einer neuen globalisierten Debatte um das öffentliche Interesse an der privaten Institution der Familie.⁸⁰ Gerade die Umbrüche und die aufgebrochenen Lebenswelten der Nachkriegsgeneration begünstigten, wie Be-

77 Herbert, Liberalisierung (wie Anm. 8), insbes. 34 ff.

78 Doering-Manteuffel/Raphael, Nach dem Boom (wie Anm. 8), 42.

79 Ebd. 47; Hans-Günther Hockerts, Im Zenit der staatlichen Wohlfahrtsproduktion. Die Reformära 1966–1974, in: ders., Der deutsche Sozialstaat (wie Anm. 4), 181–201, hier 191.

80 Lenz, Das Private (wie Anm. 44); Davis, Transnation (wie Anm. 44); in dieser Hinsicht auch für die amerikanische Gesellschaft der gleichen Zeit: In diesem Sinne für die USA Isabel Heinemann, Social Experts and Modern Women's Reproduction. From „Working Women's Neurosis“ to the Abortion Debate, 1950–1980,

linda Davis gezeigt hat, die Aneignung von globalen Diskursen und Problemlagen.⁸¹ Die Familie nicht mehr als Ort privater Sicherheit, sondern einer neuen globalen Unsicherheit zu sehen, in die die Sozialpolitik regulierend eingreifen musste, war damit auch Teil eines sich verändernden Verständnisses von Modernisierung im Übergang von den 1960er in die 1970er Jahre.⁸²

Um die konkreten Mechanismen in der Übertragung solcher neuen Handlungsmuster besser zu verstehen, zeigt sich die Analyse der institutionellen Verknüpfungen weit über persönliche Netzwerke als ein geeigneter Ansatzpunkt. Zwar unterschieden sich die Aussagen etwa zur „Über-“ oder „Unterbevölkerung“ zwischen Entwicklungspolitik und bundesdeutscher Sozialpolitik, doch ihr wechselseitiger methodischer Einfluss ist kaum zu übersehen. Auch hier formierte sich im Licht neuer globalisierter Problemwahrnehmungen eine Methode gesellschaftlicher Selbstbeschreibung, in der der Kategorie des „individuellen Verhaltens“ in Bezug auf die Lösung sozialer Probleme ein neuer Stellenwert zukam.

Zusammenfassung

In der Nachkriegszeit gehörte die Bevölkerungspolitik zu den belasteten Bereichen deutscher Politik, die in Westdeutschland kaum offen adressiert wurden. Die verschiedenen Bundesregierungen vermieden es, in diesem Bereich direkt tätig zu werden. Dennoch war diese Abgrenzung keineswegs absolut: In einigen Politikbereichen gab es Kontinuitäten, die etwa im Bereich der Familienpolitik bereits in den 1950er Jahren wieder eine gewisse, wenn auch bescheidene Rolle in der westdeutschen Sozialpolitik zu spielen begannen. Doch einen wirklichen Impuls erlebte das Feld weniger aus den innerdeutschen sozialpolitischen Kontexten heraus als vielmehr durch das neue Feld der Entwicklungspolitik und durch die Sorgen um eine globale Bevölkerungsexplosion. Der Aufsatz zeigt, dass dieser Bereich seit den 1960er Jahren mehr und mehr Aufmerksamkeit erfuhr und von der Bundesregie-

in: dies. (Ed.), *Inventing the „Modern American Family“*. Family Values and Social Change in 20th Century United States. Frankfurt am Main 2012, 124–151.

81 Davis, *Transnation* (wie Anm. 44), 313 ff.

82 „In der begrifflichen Kombination von Risikogesellschaft und reflexiver Modernisierung kippt die Semantik des bis dahin unkritisch und selbstverständlich positiv verstandenen Terminus Modernisierung ins Negative“; *Doering-Manteuffel/Raphael*, *Nach dem Boom* (wie Anm. 8), 87 f.

rung genutzt wurde, um sich vorsichtig auch im Feld der Entwicklungshilfe neu zu positionieren. Dabei wirkte dieses Feld auf der einen Seite als neuer institutioneller Rahmen für einige frühere Experten. Andererseits war allerdings der entwicklungspolitische Zusammenhang auch entscheidender Impuls für Diskurse und neue Institutionen, die paradoxerweise den Stellenwert der bevölkerungswissenschaftlichen Ansatzpunkte in der bundesdeutschen Sozialpolitik stärkten. So wirkte sich die Diskussion der globalen Bevölkerungsdiskussion etwa auf die Debatten um die Legalisierung von Abtreibung oder auf den Aufbau eines neuen Instituts für Bevölkerungswissenschaften aus. Obwohl die Ängste vor globaler Überbevölkerung und vor zurückgehenden Geburtenraten entgegengesetzt schienen, trugen doch beide wesentlich zur Integration bevölkerungspolitischer Handlungsfelder in den Katalog bundesdeutscher Sozialpolitik bei.

Der Autor dankt für zahlreiche hilfreiche Anregungen insbesondere den Mitgliedern des DFG-Netzwerkes „Bevölkerung, Wissen, Wandel, Ordnung“, Corinna Unger, Jesse Olszynko-Gryn, Martin Geyer, Cornelius Torp sowie zwei anonymen Gutachtern.

Dr. *Heinrich A. Hartmann*, Universität Basel, Departement Geschichte, Hirschgässlein 21, CH-4051 Basel